



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

PARECER Nº 2164/2017

Processo nº	: 7005/2017
Entidade Origem	: Câmara Municipal de Nova Rosalândia/TO
Responsável	: Cícero da Silva – CPF nº 772.414.521-00
Assunto	: Consulta acerca de suposta venda de imóvel da Câmara Municipal de Nova Rosalândia/TO
Conselheiro Substituto	: Márcio Aluizio Moreira Gomes
Conselheiro Relator	: Napoleão de Souza Luz Sobrinho (Quarta Relatoria do TCE/TO)

Egrégio Tribunal,

Trazem os presentes autos a exame deste Ministério Público de Contas a consulta efetuada pelo Sr. Cícero da Silva, Presidente da Câmara Municipal de Nova Rosalândia/TO, por meio da qual formula as seguintes indagações, in verbis:

- 1) A quem cabe a alienação de bens imóveis do Poder Legislativo Municipal?
- 2) A receita proveniente da referida alienação será destinada ao Poder Executivo Municipal ou ao Poder Legislativo Municipal?
- 3) Caso seja a citada receita destinada ao Poder Legislativo Municipal, como deve ser registrada?
- 4) A execução orçamentária como despesa de capital irá impactar o limite estabelecido no art. 29-A da Constituição da República?
- 5) Havendo economia de recursos financeiros, poderão ser executados no exercício seguinte como fonte de recursos para abertura de crédito adicional



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

de superávit financeiro ou deverá ser devolvido ao Poder Executivo Municipal?

Acompanha a consulta o Parecer Jurídico emitido pela Assessoria Jurídica da Câmara Municipal de Nova Rosalândia/TO, da lavra do Advogado Marcos D. S. Emilio, OAB/TO 4659, o qual não adentra no mérito dos quesitos formulados.

Submetidos os autos a Quarta Relatoria desta Corte, o Conselheiro Napoleão de Souza Luz Sobrinho determinou o encaminhamento à Coordenadoria de Protocolo Geral para autuação como Consulta, em seguida, à Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios, ao Corpo Especial de Auditores e ao Ministério Público de Contas para a emissão de Parecer, conforme Despacho nº 564/2017.

A Coordenadoria de Análise de Atos, Contratos e Convênios, através do Parecer Técnico Jurídico nº 74/2017, consignou que:

“Há muito a doutrina e a jurisprudência vêm se posicionando, com acerto, no sentido de que a Câmara Municipal – e isso se aplica à Prefeitura e Secretarias Municipais – não possui personalidade jurídica, pois quem a possui é o Município, pessoa jurídica de direito público interno, dotado de faculdades para adquirir direitos e contrair obrigações.

O Município brasileiro é, pois, entidade estatal, político-administrativa, que, através de seus órgãos de governo – Prefeitura e Câmara de Vereadores –, dirige a si próprio, com a tríplice autonomia política (auto-organização, composição do seu governo e orientação de sua administração), administrativa (organização dos serviços locais) e financeira (arrecadação e aplicação de suas rendas)’ (ob. cit., 12ª ed., São Paulo: Malheiros, 2001, p. 126 e 130).

Temos, então, que o Município, pessoa jurídica de direito público interno, a rigor, não se confunde com o órgão Prefeitura, titularizado pelo Prefeito, que representa o Poder Executivo, nem com o órgão Câmara de Vereadores, titularizado pelo Presidente da Edilidade, que representa o Poder Legislativo. Hely Lopes Meirelles.

Conforme o Código Civil, artigos 98; 79; e 80, incisos I e II, “São públicos os bens do domínio nacional pertencentes às pessoas jurídicas de direito público interno” e “São bens imóveis o solo e tudo quanto se lhe incorporar natural ou artificialmente”, onde se incluem “os direitos reais sobre imóveis e as ações que os asseguram” e, também, “o direito à sucessão aberta”

(...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

O assunto em comento, está ligada à observância de regras basilares do Direito Financeiro, notadamente aquelas contidas na Lei n. 4.320/64. Cabe à própria Câmara Municipal, por possuir autonomia administrativa, promover processo licitatório para alienar seus bens móveis e imóveis, atendidos os pressupostos legais.

A Receita de Capital proveniente da alienação de bens móveis integrantes do Ativo Permanente da Câmara Legislativa pertence ao próprio Poder Legislativo.

O recebimento da referida receita, em termos financeiros, dependerá do disposto no instrumento convocatório do procedimento licitatório, promovido pela Câmara Municipal, em observância aos ditames da Lei Federal n. 8.666/93.

(...)

Por fim, é importante observar que, com o objetivo de preservar o patrimônio público, o art. 44 da Lei Complementar n. 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal, reforça a obrigatoriedade de aplicação de Receitas de Capital apenas em Despesa de Capital, comportando uma exceção, relativa aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores.”

O Corpo Especial de Auditores, por sua vez, concluiu por meio do Parecer nº 1.479/2017, que:

“7.32. Diante do exposto, manifestamo-nos no sentido de que este Tribunal de Contas conheça e responda em tese à consulta formulada pelo consulente acima identificado, nos termos do Parecer Técnico nº 074/2017, cabendo a **Câmara Municipal, órgão independente**, realizar o procedimento licitatório, na modalidade concorrência, nos termos dos **artigos 1º; 17; 23, §3º; 117, todos da Lei 8666/93**, e ainda, esclarecemos que os questionamentos de 2 a 4, foram dirimidos na seguinte estrutura:

2) A receita proveniente da referida alienação será destinada ao Poder Executivo Municipal ou ao Poder Legislativo Municipal?

Corresponde aos itens 7.15 ao 7.16

3) Caso seja a citada receita destinada ao Poder Legislativo Municipal, como deve ser registrada?

Corresponde aos itens 7.17 ao 7.21

4) A execução orçamentária como despesa de capital irá impactar o limite estabelecido no art. 29-A da Constituição da República?

Corresponde aos itens 7.22 ao 7.24



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

5) Havendo economia de recursos financeiros, poderão ser executados no exercício seguinte como fonte de recursos para abertura de crédito adicional de superávit financeiro ou deverá ser devolvido ao Poder Executivo Municipal?

Corresponde aos itens 7.25 ao 7.31”

Após, vieram os autos a este Ministério Público junto ao Tribunal de Contas para emissão de parecer.

É o relatório.

Senhor Relator,

Inicialmente cabe informar que as consultas deverão ser analisadas por esta Corte de Contas por força do disposto no art. 1º, inciso XIX, da Lei Estadual nº 1.284/2001 (Lei Orgânica TCE/TO), que prevê ao Tribunal a função de decidir sobre consulta que lhe seja formulada acerca de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares relativos à matéria de sua competência, na forma estabelecida nos artigos 150 a 155 do Regimento Interno TCE/TO.

O Ilustre doutrinador Jorge Ulisses Jacoby¹, define a resposta à consulta como uma das mais importantes funções do Tribunal de Contas, colaborando para eficiência da Administração Pública, uma vez que aqueles que lidam com as finanças públicas têm previamente a interpretação do órgão de controle externo.

Jacoby acrescenta que a consulta deve ser formulada por autoridade competente, sendo este requisito indispensável para evitar que as Cortes se transformem em assessorias de níveis subalternos da Administração Pública; e deverá a mesma versar sobre matéria de competência do Tribunal, sob pena de desvirtuar o instituto da consulta.

Para que as Consultas sejam acolhidas e respondidas por esta Corte de Contas faz-se necessário à observância de alguns pressupostos, enumerados nos incisos I a V do art. 150 do Regimento Interno, quais sejam: (I) ser subscrita por autoridade competente; (II) referir-se a matéria de competência do Tribunal de Contas; (III) conter indicação precisa da dúvida ou controvérsia suscitada, com a formação de quesitos objetivos; (IV) conter o nome legível, a assinatura e a qualificação do consulente; e (V) ser instruída com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

Em análise aos presentes autos observa-se que a consulta preenche os requisitos de admissibilidade necessários, uma vez subscrita pelo Presidente da Câmara

¹ FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunal de Contas do Brasil: Jurisdição e Competência. 2ª edição. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2005.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Municipal de Nova Rosalândia/TO (art. 150, I, c/c § 1º, II, alínea “b”), referindo-se à matéria de competência desta Casa, com formação de quesitos e objetivos, e estando devidamente instruída com parecer jurídico do órgão.

Determina o art. 150, § 3º do Regimento Interno que “a consulta poderá ser formulada em tese, ou versar sobre dúvidas quanto à interpretação e aplicação da legislação em caso concreto”. Ressalta-se que, conforme dispõe o § 5º do art. 1º da Lei nº 1.284/2001, a decisão desta Corte de Contas “não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto”, tendo apenas o objetivo de colaborar no esclarecimento do questionamento realizado pelo consulente, não obstante o caráter normativo e força obrigatória, descritos no art. 152 do Regimento Interno desta Corte de Contas.

No mérito, os questionamentos circundam sobre eventual venda de bem imóvel da Câmara Municipal de Nova Rosalândia/TO, iniciando-se no seguinte quesito: “1) A quem cabe a alienação de bens imóveis do Poder Legislativo Municipal?”

O art. 2º da Carta Magna da República deixa clara a independência entre os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, ao dizer que estes são Poderes da União, independentes e harmônicos entre si; o art. 51 da CF/88, por sua vez, é aplicável ao Poder Legislativo Municipal em razão do princípio da simetria/correlação, confirmando a competência privativa da Câmara Municipal para dispor sobre sua organização e funcionamento de seus serviços.

Assim, pode a própria Câmara Municipal de Nova Rosalândia/TO realizar procedimento licitatório com o objetivo de emprestar, alienar ou doar bens móveis inservíveis que estão sob o seu controle patrimonial, sem qualquer ingerência do Poder Executivo.

Insta salientar que a alienação de bens imóveis da Administração Pública encontra-se devidamente disciplinada na Lei n. 8.666/93 e depende de autorização legislativa para órgãos da Administração Direta, autarquias e fundações e de avaliação prévia, devendo ser processada, em regra, por meio de **concorrência**, e sempre subordinada à existência de interesse público devidamente justificado (art. 17, inciso I)².

Quanto ao segundo quesito: “2) A receita proveniente da referida alienação será destinada ao Poder Executivo Municipal ou ao Poder Legislativo Municipal?”, filio-me do entendimento prolatado pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na Consulta de nº 898678 (julgada em 07/10/2015 e publicada em 02/03/2016), pelo qual a receita proveniente da alienação deve ser destinada ao caixa único do ente político, em atenção ao

² **Art. 17.** A alienação de bens da Administração Pública, subordinada à existência de interesse público devidamente justificado, será precedida de avaliação e obedecerá às seguintes normas:

I - quando imóveis, dependerá de autorização legislativa para órgãos da administração direta e entidades autárquicas e fundacionais, e, para todos, inclusive as entidades paraestatais, dependerá de avaliação prévia e de licitação na modalidade de **concorrência**, dispensada esta nos seguintes casos (...)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

princípio orçamentário da unidade de tesouraria (art. 56 da Lei nº 4.320/64)³, sem perder de vista o disposto no art. 44 da Lei de Responsabilidade Fiscal, in verbis:

Art. 44. É vedada a aplicação da receita de capital derivada da alienação de bens e direitos que integram o patrimônio público para o financiamento de despesa corrente, salvo se destinada por lei aos regimes de previdência social, geral e próprio dos servidores públicos.

Por conseguinte, resta prejudicado o terceiro quesito: “3) Caso seja a citada receita destinada ao Poder Legislativo Municipal, como deve ser registrada?”, uma vez que este Parquet entende que a receita não se destina ao Poder Legislativo Municipal.

Nada impede, porém, que a Câmara Municipal de Nova Rosalândia/TO, diante da receita proveniente da alienação de um imóvel a ela vinculado, faça um ajuste com o Executivo para que se estabeleça em lei a sua afetação (fixação de uma despesa de capital, a cargo do Legislativo, a ser por ela custeada).

Desse modo, a receita com a alienação do imóvel poderá ser aplicada em despesa de capital (art. 11, §4º da Lei 4.320/64), a exemplo da construção da sede própria do Legislativo, desde que prevista na Lei Orçamentária Anual – LOA, com o devido respaldo na Lei de Diretrizes Orçamentárias – LDO e no Plano Plurianual – PPA.

No que tange ao quarto quesito: “4) A execução orçamentária como despesa de capital irá impactar o limite estabelecido no art. 29-A da Constituição da República?”, é cediço que para efeito da apuração do limite previsto no art. 29-A da CF/88, existe expressa menção ao Total da Despesa do Poder Legislativo Municipal, sem exceções quanto à forma pela qual essas despesas foram efetivamente realizadas.

Tendo em vista que a receita repassada tem por objetivo a construção da sede própria da Câmara Municipal, que se configura uma despesa de capital, é certo que montante correspondente deve ser deduzido do valor dos duodécimos devidos ao Poder Legislativo.

Ressalto, nesse contexto, que o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo já se manifestou no mesmo sentido, por meio da Consulta nº 7363/2010, in verbis:

A Câmara Municipal não é unidade arrecadadora de receita pública, seja originária, seja derivada. Isso porque, nos termos do art. 168 da CF, os recursos financeiros correspondentes à dotação orçamentária do Poder Legislativo serão a este entregues pelo Executivo, até o dia 20 de cada mês.

Assim, se a fonte de recursos financeiros da Câmara é constituída pelos repasses do Executivo (duodécimo), não há que se falar em arrecadação de receita por parte do Legislativo.

³ Art. 56. O recolhimento de todas as receitas far-se-á em estrita observância ao princípio de unidade de tesouraria, vedada qualquer fragmentação para criação de caixas especiais.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

Além disso, os gastos da Câmara Municipal devem estar em concordância com o art. 29-A, norma constitucional que estabelece o limite de despesas do Poder Legislativo. **A utilização dos recursos de alienações configurar-se-ia como despesa acima desses valores e, portanto, inadequada.**

Responde-se, portanto, ao terceiro questionamento, no sentido de que a receita proveniente da alienação de bens sob responsabilidade da Câmara deve ser repassado ao Executivo, que irá contabilizá-lo como receita de capital.

(...)

Observamos ainda que o montante pode ser devolvido à Câmara pela Prefeitura, **devendo então ser considerado como antecipação de duodécimo**, o que garante a obediência aos limites impostos pelo art. 29-A da Constituição Federal. (grifamos)

Por derradeiro, sobre o quinto quesito: “5) *Havendo economia de recursos financeiros, poderão ser executados no exercício seguinte como fonte de recursos para abertura de crédito adicional de superávit financeiro ou deverá ser devolvido ao Poder Executivo Municipal?*”, corrobora-se com a manifestação do Corpo Especial de Auditores, que menciona o entendimento consolidado nas Consultas nº 800.718, de 02/09/2009, e nº 716.010, de 27/09/2006, ambas do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais:

“Ao final de cada exercício, a Câmara Municipal deverá devolver ao Poder Executivo o montante dos recursos não utilizados, para que possa ser consolidado na demonstração da execução orçamentária, financeira e patrimonial do Município, uma vez que a Câmara é uma das unidades gestoras de seu orçamento.”

Ante o exposto, Ministério Público de Contas, por sua representante signatária, no desempenho de seu papel essencial de *custus legis*, entende que este Tribunal de Contas poderá conhecer da presente consulta, para que seja informado ao consulente os esclarecimentos prestados no bojo deste parecer.

É o parecer.

MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS,
em Palmas, Capital do Estado, aos 02 dias do mês de outubro de 2017.

LITZA LEÃO GONÇALVES
Procuradora de Contas



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO TOCANTINS

A(s) assinatura(s) abaixo garante(m) a autenticidade/validade deste documento.

LITZA LEAO GONCALVES

Cargo: PROCURADOR DE CONTAS - Matricula: 234117

Código de Autenticação: 7a5c87bdcbb6f8e7a005da0e2824d093 - 02/10/2017 17:47:36